RÉSOLUTION (UE) 2021/1642 DU PARLEMENT EUROPÉEN

du 29 avril 2021

contenant les observations qui font partie intégrante de la décision concernant la décharge sur l'exécution du budget de l'Autorité européenne des marchés financiers pour l'exercice 2019

LE PARLEMENT EUROPÉEN,

— vu sa décision concernant la décharge sur l'exécution du budget de l'Autorité européenne des marchés financiers pour l'exercice 2019,

— vu l'article 100 et l'annexe V de son règlement intérieur,

— vu l'avis de la commission des affaires économiques et monétaires,

— vu le rapport de la commission du contrôle budgétaire (A9-0093/2021),

A. considérant que, selon l'état des recettes et des dépenses ([1]) de l'Autorité européenne des marchés financiers (ci-après «l'Autorité»), le budget définitif de l'Autorité pour l'exercice 2019 était de 47 379 354 EUR, ce qui représente une augmentation de 7,21 % par rapport à 2018; que le budget de l'Autorité est financé par des fonds de l'Union (28,73 %), des contributions des autorités de surveillance des États membres (45,76 %) et des redevances perçues auprès des entités surveillées (24,33 %);

B. considérant que, dans son rapport sur les comptes annuels de l'Autorité européenne des marchés financiers pour l'exercice 2019 (ci-après le «rapport de la Cour»), la Cour des comptes (ci-après la «Cour») affirme avoir obtenu des assurances raisonnables que les comptes annuels de l'Autorité étaient fiables et que les opérations sous-jacentes étaient légales et régulières;

Gestion budgétaire et financière

1. relève avec satisfaction que les efforts de suivi du budget au cours de l'exercice 2019 se sont traduits par un taux d'exécution budgétaire de 99,95 %, ce qui représente une légère baisse de 0,03 % par rapport à l'exercice 2018; note que le taux d'exécution des crédits de paiement s'élevait à 88,77 % (soit une baisse de 0,11 % par rapport à l'exercice précédent);

2. fait observer que, d'après le rapport de la Cour, l'Autorité facture des redevances aux agences de notation et aux référentiels centraux, conformément au règlement sur les redevances qui lui sont dues, et que ces redevances devraient couvrir exclusivement les dépenses de l'Autorité liées aux redevances facturées; relève toutefois que la Cour a constaté que les redevances facturées dépassaient les dépenses associées, créant ainsi des excédents; observe que, bien que l'Autorité ait suivi les orientations fournies par la Commission en la matière, les excédents et les déficits peuvent entraîner un financement croisé des activités d'une année sur l'autre; relève, d'après la réponse de l'Autorité, que cela n'a pas entraîné de financement croisé important et récurrent au sein du budget de l'Autorité et qu'en 2019, l'écart entre les coûts de surveillance était de 2,8 % pour les agences de notation de crédit et de 1,8 % pour les référentiels centraux; demande à l'Autorité de continuer à limiter ces financements croisés;

3. relève que, selon le rapport de la Cour, le budget de l'Autorité comprend des contributions versées par les autorités nationales compétentes (ANC) à hauteur de 1 363 258 EUR en 2019, un montant basé sur des estimations et qui n'a jamais été ajusté pour correspondre aux chiffres réels; relève, d'après la réponse de l'Autorité, que les montants estimés et réels ont été calculés, mais que selon les instructions de la Commission [Ares(2016)2772696] relatives aux cotisations de retraite, les agences ne devraient pas ajuster la part des ANC dans les cotisations de retraite aux niveaux réels, et que la différence, en 2019, entre les montants réels et estimés des contributions au régime de retraite des ANC a été négligeable, à savoir 27 888 EUR;

([1]) JO C 107 du 31.3.2020, p. 233.

4. relève, à la lecture du rapport de la Cour, que, conformément au règlement sur les redevances, les redevances facturées aux agences de notation de crédit sont fondées sur les recettes perçues au niveau de chaque entité juridique, mais pas au niveau du groupe ou des entités apparentées, ce qui offre une occasion de réduire ou d'éviter les redevances en transférant les bénéfices des agences de notation de crédit relevant de la juridiction de l'Union vers des entités apparentées établies hors de celle-ci, et que l'incidence financière potentielle de cette lacune de la réglementation est inconnue; relève, à la lecture du rapport de la Cour, que si l'Autorité a correctement appliqué le règlement sur les redevances, elle a détecté ce risque et en a fait part à la Commission; relève, d'après la réponse de l'Autorité, qu'elle participera activement à toutes les initiatives visant à éviter toute lacune dans le règlement relatif aux redevances;

5. relève, à la lecture du rapport de la Cour, qu'en ce qui concerne le calcul des redevances des référentiels centraux, l'Autorité a fourni des avis d'auditeurs indépendants indiquant que leurs états financiers pour 2018 donnaient une image fidèle de la situation, mais que les informations soumises sur le nombre de transactions déclarées aux référentiels centraux en 2018 et le nombre de transactions en cours enregistrées au 31 décembre 2018 n'ont fait l'objet que d'un examen limité par des auditeurs indépendants; relève, d'après la réponse de l'Autorité, qu'elle ne dispose pas d'une base juridique pour demander aux référentiels centraux des examens d'audit indépendants portant sur leurs chiffres et que l'Autorité a proposé à la Commission de modifier le règlement délégué relatif aux redevances dues par les référentiels centraux afin d'harmoniser le système de calcul conformément aux recommandations du Service d'audit interne (SAI) de la Commission; relève, d'après la réponse de l'Autorité, qu'en 2019, le plus grand référentiel central a volontairement fourni la certification de l'auditeur indépendant portant sur tous les critères utilisés dans le calcul;

Performance

6. constate avec satisfaction que l'Agence utilise certaines mesures, telles que des indicateurs de performance clés, pour évaluer la valeur ajoutée de ses activités, et d'autres mesures, comme le nombre d'examens par les pairs effectué, le nombre de points ayant fait l'objet d'une analyse des risques et le taux d'exécution budgétaire, pour améliorer sa gestion budgétaire;

7. relève que l'Autorité a accompli 95 % des activités prévues dans son programme de travail annuel, ce qui représente une augmentation de 5 % par rapport à 2018;

8. note que l'Autorité fait partie, comme l'Autorité bancaire européenne et l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles, d'un comité mixte dont l'objectif est d'assurer la cohérence intersectorielle et d'établir des positions communes dans le domaine de la surveillance des conglomérats financiers et sur d'autres questions transsectorielles, qu'elle a le même comptable que l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer et qu'elle a pris part à de nombreux marchés conjoints avec d'autres agences, cherchant toujours, par la coopération, à renforcer son efficacité; encourage fortement l'Autorité à rechercher activement et à élargir la coopération avec toutes les agences de l'Union;

9. salue les efforts déployés par l'Autorité en vue de mettre en place un régime de surveillance plus coordonné dans l'ensemble du système financier européen; rappelle que son rôle est de veiller à la stabilité, à la bonne intégration, à l'efficacité et à la sécurité du marché financier; souligne qu'il est important d'assurer la protection des consommateurs dans l'Union, en promouvant l'équité et la transparence sur le marché des produits et des services financiers, et attend avec intérêt de recevoir des informations actualisées sur les futures mesures qui seront prises en ce sens, y compris les mesures prises pour relever les défis posés par la transition numérique de l'économie et les mesures de durabilité;

10. insiste sur le fait que le système financier est tenu d'apporter une réponse adéquate aux défis relatifs à la viabilité financière, au pacte vert pour l'Europe et à l'accord de Paris; salue, par conséquent, les efforts déployés par l'Autorité pour intégrer de nouveaux équivalents temps plein (ETP) dans son budget 2020 afin de couvrir son nouveau mandat en matière de durabilité; attend avec intérêt de recevoir, au second semestre 2021, des informations actualisées sur les progrès accomplis dans ce domaine;

11. fait remarquer que l'Autorité a bénéficié de plus de pouvoirs en matière de surveillance directe et de renforcement de la convergence; salue cette attribution de responsabilités, mais rappelle que pour être efficace, elle doit avoir lieu de manière graduelle et continue;

12. souligne que, dans certains cas, les mandats adoptés au niveau 1 de la législation ne tiennent pas compte des délais minimaux requis pour que l'Autorité puisse mener à bien les travaux nécessaires à l'élaboration et à l'adoption des mesures de niveau 2, ce qui entraîne la réaffectation des ressources et des retards dans la mise en œuvre de certaines mesures;

13. reconnaît que la composition du conseil des autorités de surveillance de l'Autorité semble adaptée aux responsabilités de l'Autorité en matière d'élaboration de la réglementation, mais moins à ses missions de surveillance; considère que la capacité de l'Autorité à obtenir des informations exactes de la part des institutions financières n'est pas suffisante pour lui permettre d'exercer ses différentes responsabilités;

14. indique que l'Autorité, dans l'exercice de ses activités, doit veiller à assurer la conformité au droit de l'Union, à respecter le principe de proportionnalité et à se conformer, le cas échéant, aux principes fondamentaux qui régissent le marché intérieur; salue la création d'un comité consultatif en matière de proportionnalité chargé d'assurer le suivi du principe de proportionnalité et attend avec impatience de recevoir la méthodologie proposée concernant la manière dont le comité contribuera au programme de travail annuel de l'Autorité; fait remarquer que le principe de proportionnalité devrait être un principe directeur pour les travaux de l'Autorité, le cas échéant;

15. relève que, face à l'évolution de la charge de travail de l'Autorité, dont les tâches sont de moins en moins réglementaires et de plus en plus axées sur l'application et le respect du droit de l'Union, les ressources budgétaires et humaines doivent être réaffectées en interne; souligne qu'une concentration stricte sur le mandat confié par le législateur de l'Union garantira une utilisation plus efficace et plus efficiente des ressources; fait remarquer que pour assurer une surveillance adéquate, il est essentiel que l'Autorité soit en mesure d'adopter des mesures afin de réagir face aux risques ou aux problèmes qui pourraient survenir sur le marché; considère que les augmentations du budget devraient avoir lieu de manière graduelle et continue, conformément à l'augmentation de ses compétences; est d'avis que les futures responsabilités qui découleront, entre autres, de la stratégie en matière de finance numérique ainsi que les responsabilités inhérentes à la lutte contre le blanchiment de capitaux exigent une adaptation du financement de l'Autorité; souligne qu'il est urgent d'allouer suffisamment de ressources à l'Autorité afin qu'elle soit en mesure de mener les missions qui lui sont confiées de manière appropriée et efficace;

16. salue le rapport d'évaluation accélérée par les pairs, publié par l'Autorité le 3 novembre 2020, sur l'application des lignes directrices concernant le respect des obligations d'information financière (ESMA/2014/1293) par l'Autorité fédérale de surveillance financière (BaFin) et le FREP dans le contexte de Wirecard, qui a révélé des lacunes importantes sur le plan de la surveillance du marché et des institutions, notamment en ce qui concerne la protection des investisseurs et l'intégrité du marché; suggère que l'Autorité tienne compte des leçons tirées de ce scandale dans ses lignes directrices et dans ses évaluations par les pairs sur la mise en œuvre de ces lignes directrices; invite la Commission à proposer des mesures visant à une plus grande harmonisation des règles de l'Union en matière de surveillance financière;

17. prend acte de l'enquête sur les montages commerciaux d'arbitrage de dividendes, tels que les montages «cum ex» et «cum cum», demandée par le Parlement dans sa résolution du 29 novembre 2018 sur le scandale des «CumEx Files»: la criminalité financière et les lacunes du cadre juridique actuel [2]; se dit satisfait de la précision de cette enquête relative à l'intégrité d'un domaine spécifique de l'activité des marchés financiers;

18. estime que l'Autorité devrait prendre en considération les nouveaux défis en matière de transition numérique et de durabilité; considère que la réalisation de ces objectifs établis et leur intégration dans le cadre de réglementation et de surveillance devraient toujours être compatibles avec le renforcement du marché, et ne pas porter préjudice à la compétitivité de ce dernier ni faire peser une charge excessive sur les opérateurs, notamment les petits et moyens opérateurs; est d'avis que le suivi de la réalisation de ces objectifs requiert la mise à disposition de ressources suffisantes;

Politique du personnel

19. note que 73,81 % du tableau des effectifs étaient pourvus au 31 décembre 2019, avec 155 agents temporaires engagés sur les 210 agents temporaires autorisés au titre du budget de l'Union, contre 156 postes autorisés en 2018; note que ce taux d'exécution relativement faible du tableau des effectifs peut s'expliquer par l'adoption plus tardive que prévu de la révision de l'Autorité européenne de surveillance et du règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil [3] (règlement sur l'infrastructure du marché européen), qui aurait permis le recrutement de personnel supplémentaire pour l'Autorité; note, en outre, que 68 agents contractuels et 10 experts nationaux détachés ont travaillé pour l'Autorité en 2019;

[2] JO C 363 du 28.10.2020, p. 102.
[3] Règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 sur les produits dérivés de gré à gré, les contreparties centrales et les référentiels centraux (JO L 201 du 27.7.2012, p. 1).

20. se félicite d'apprendre que l'Autorité est près d'atteindre l'équilibre hommes-femmes dans son conseil d'administration (6 hommes et 5 femmes) et au niveau du personnel (52 % d'hommes et 48 % de femmes); note avec satisfaction l'équilibre entre les hommes et les femmes dont il est fait état en ce qui concerne l'encadrement supérieur (1 homme et 1 femme); salue l'intention de l'Autorité de publier une liste succincte composée d'une femme et d'un homme au moins pour la nomination à sa présidence, et appelle l'Autorité à en faire de même pour la nomination à sa direction exécutive; appelle l'Autorité à s'inspirer des initiatives de la Banque centrale européenne pour proposer des programmes internes pour la promotion des femmes et pour une plus grande diversité parmi son personnel;

21. relève un taux de rotation du personnel de 5 % en 2019, ce qui correspond à l'objectif d'un taux inférieur à 10 % visé par l'Autorité;

22. relève que l'Autorité a adopté la politique de protection de la dignité de la personne et de prévention du harcèlement; note que chaque année, le service des ressources humaines de l'Autorité prépare un rapport sur les activités menées par l'Autorité pour prévenir le harcèlement sur le lieu de travail; note en outre que le service des ressources humaines de l'Autorité et les personnes de confiance organisent régulièrement des séances de sensibilisation;

23. est d'avis que la combinaison de l'expérience acquise par les membres de son personnel dans le secteur public et dans le secteur privé est positive pour l'Autorité; estime qu'il convient d'étudier des systèmes visant à attirer davantage les talents du secteur privé vers le secteur public et inversement, assortis de garanties minimales favorisant l'indépendance des deux secteurs; considère que la mise en œuvre des règles en la matière devrait être supervisée par des organes communs de l'Union et tenir compte des circonstances spécifiques de chaque cas;

24. partage avec inquiétude l'observation de la Cour selon laquelle, pour compenser une pénurie de postes, l'Autorité s'appuie de plus en plus sur des consultants et du personnel intérimaire, ce qui peut entraîner le risque d'une supervision inadéquate de travaux complexes par des contractants externes ainsi que des litiges contractuels en raison de responsabilités mal définies; note, à titre de suivi des constatations de la Cour des comptes des années précédentes, que l'Autorité recourt à des contrats avec des entreprises informatiques qui sont formulés d'une manière qui pourrait impliquer la mise à disposition de travailleurs intérimaires et non la fourniture de services ou de produits informatiques clairement définis; note que le recours à des contrats de services informatiques pour la fourniture de main-d'œuvre serait incompatible avec la réglementation de l'Union en matière sociale et d'emploi et exposerait l'Autorité à des risques juridiques et à des risques pour sa réputation; relève, d'après la réponse de l'Autorité, que les risques potentiels à cet égard étaient limités et qu'elle a adopté toutes les procédures nécessaires pour éviter toute confusion, dans les contrats, entre la passation de marchés de services informatiques et la mise à disposition de travailleurs intérimaires; invite instamment l'Autorité à s'assurer que les contrats permettent d'éviter toute confusion entre les marchés publics relatifs à l'acquisition de services et ceux concernant les travailleurs intérimaires;

Marchés publics

25. prend acte des efforts déployés par l'Autorité pour réaliser des gains d'efficacité en se joignant à des procédures de passation de marchés avec d'autres agences; note qu'en 2019, l'Autorité a signé, en collaboration avec l'Autorité bancaire européenne, un contrat-cadre relatif aux services de conseil dans le domaine de la gestion des infrastructures et qu'elle conduit à présent une procédure de passation de marché pour les services de travailleurs intérimaires avec les trois autres agences ayant leur siège en France;

Prévention et gestion des conflits d'intérêts et transparence

26. relève que 25,41 % du budget de l'Autorité sont financés par des redevances perçues auprès des entités qu'elle surveille; constate que des mesures ont été mises en œuvre afin d'atténuer les conflits d'intérêts, et que ces structures et processus ont été contrôlés par des organismes de l'Union et des auditeurs externes; invite l'Autorité à continuer d'informer l'autorité de décharge des mesures prises pour garantir l'absence de tout conflit d'intérêts; relève également que, d'après l'Autorité, la facturation des redevances par la Commission entraînerait des inefficacités et augmenterait le risque d'inexactitudes et d'erreurs de calcul, nuisant ainsi à sa réputation;

27. se félicite des mesures supplémentaires prises pour renforcer la transparence des activités de l'Autorité en rendant compte des réunions auxquelles les membres de son personnel participent avec des parties prenantes externes et de leur publication sur son site web;

28. se félicite que l'Autorité publie les CV et les déclarations d'intérêts de ses cadres supérieurs;

29. rappelle les commentaires et observations formulés par l'autorité de décharge dans la résolution accompagnant la décision sur la décharge à l'Autorité pour l'exercice 2018 au sujet du problème des conflits d'intérêts découlant des situations de «pantouflage» et souligne la nécessité d'une approche unifiée entre les agences; invite l'Autorité à informer l'autorité de décharge des progrès réalisés à cet égard;

30. souligne l'importance d'une administration ouverte, efficace et indépendante pour toutes les agences de l'Union et l'Union dans son ensemble; rappelle sa résolution du 16 janvier 2020 sur les institutions et organes de l'Union économique et monétaire: éviter les conflits d'intérêts ([4]) dans l'après-mandat, et la décision du 18 novembre 2020 et la recommandation du 7 mai 2020 de la Médiatrice européenne dans l'affaire 2168/2019/KR; souligne la nécessité d'un cadre juridique unifié afin d'aborder ces questions; invite l'Autorité à mettre en application les recommandations de la Médiatrice européenne dans l'affaire 2168/2019/KR, notamment, le cas échéant, en invoquant la possibilité d'interdire aux cadres supérieurs d'occuper certains postes après la fin de leur mandat, en fixant des critères qui permettent au personnel de se reconvertir dans le privé, en informant les candidats à des postes d'encadrement au sein de l'Autorité des critères lorsqu'ils posent leur candidature et en mettant en place des procédures internes pour s'assurer que lorsqu'un membre de son personnel change de poste, son accès aux informations confidentielles est supprimé avec effet immédiat; invite également l'Autorité à envisager de prolonger le délai de carence obligatoire de 12 mois pour les membres du personnel d'encadrement supérieur songeant à un changement de poste qui pourrait donner lieu à des conflits d'intérêts dans l'après-mandat; appelle l'Autorité à s'inspirer de la publication par le comité d'éthique de la Banque centrale européenne de ses avis sur les cas de conflits d'intérêts et sur les emplois rémunérés post-mandat, pour accroître la transparence sur les conflits d'intérêts potentiels et sur les emplois rémunérés post-mandat;

Contrôles internes

31. constate, à la lumière des commentaires et observations de l'autorité de décharge relatifs au rapport du SAI sur les recettes et la gestion par activité au sein de l'Autorité européenne des marchés financiers, que les mesures correspondantes convenues ont été prises;

32. note que le SAI a publié en 2019 un rapport d'audit sur la sécurité informatique et les processus de gouvernance connexes, et que l'Autorité a élaboré un plan d'action pour remédier aux points à améliorer; invite l'Autorité à informer l'autorité de décharge des mesures prises en la matière;

33. constate que le conseil d'administration de l'Autorité a adopté le nouveau cadre de contrôle interne en novembre 2018; note que l'Autorité a réalisé la première évaluation annuelle de l'efficacité de la mise en œuvre des principes de contrôle interne au premier trimestre 2020 et est parvenue à la conclusion que le système de contrôle interne fonctionnait correctement; relève que 24 insuffisances ont été recensées, mineures pour la plupart, dont aucune ne remettait en cause la présence et le bon fonctionnement des principes, et qui concernaient principalement les composantes «environnement de contrôle» et «activités de contrôle», ainsi que les composantes relatives à l'information et à la communication;

Autres observations

34. note que, dans le contexte de l'incertitude persistante entourant le retrait du Royaume-Uni de l'Union, l'Autorité a continué de prendre des mesures pratiques pour se préparer à un scénario d'absence d'accord, en publiant des déclarations et des mesures actualisées pour les applications informatiques et les bases de données;

35. note les efforts réalisés pour accroître la cybersécurité et la protection des données au sein de l'Autorité;

36. note qu'en novembre 2019, l'Autorité a déménagé dans de nouveaux locaux à Paris, dans le bâtiment connu sous le nom d'«iBox», qui bénéficie d'une certification environnementale de haute qualité et dont le coût au mètre carré est moins élevé que celui des anciens locaux;

37. demande à l'Autorité de s'attacher à diffuser les résultats de ses recherches auprès du grand public;

38. renvoie, pour d'autres observations de nature horizontale accompagnant sa décision de décharge, à sa résolution du 29 avril 2021 ([5]) sur la performance, la gestion financière et le contrôle des agences.

([4]) Textes adoptés de cette date, P9_TA(2020)0017.
([5]) Textes adoptés de cette date, P9_TA(2021)0215.